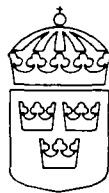


Regeringens proposition 1993/94:185



Prop.
1993/94:185

Förvaltningsmyndigheternas ledning

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 mars 1994

Carl Bildt

Anne Wibble
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas förslag och bedömningar som rör ledningsformen för de centrala förvaltningsmyndigheterna m.m.

Mot bakgrund av att de allmänna villkoren för myndigheterna har ändrats betydligt sedan riksdagens s.k. verksledningsbeslut år 1987 föreslås att regeringen som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter i första hand bör välja formen enrådighetsverk, där myndighetschefen ensam har ansvaret för verksamheten inför regeringen. Vid myndigheter som blir enrådighetsverk bör regeringen i regel inrätta särskilda råd med insyn som främsta uppgift.

Som alternativ till enrådighetsverk bör regeringen främst överväga styrelseformen. Styrelserna bör i normala fall ha totalt ansvar för verksamheten inför regeringen. Till ordförande bör i regel någon av de externa ledamöterna utses.

I propositionen redovisas också överväganden om ledningsformen i vissa länsmyndigheter. Vidare berörs myndigheternas årsredovisningar och revisionen av dessa.

Slutligen behandlar propositionen vissa frågor om myndigheternas inre organisation och chefsställningar. Bland annat föreslås att de centrala förvaltningsmyndigheterna själva bör få bestämma sin inre organisation. Regeringens speciella chefsförsörjningsansvar renodlas till att i huvudsak gälla myndighetscheferna.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Fler enrådighetsverk	4
4	Alternativa ledningsformer	13
5	Ledningsformen i länsmyndigheter m.fl.	16
6	Årsredovisningar och revision	18
7	Myndigheternas inre organisation och chefstillsättningar	20
8	Genomförande	23
Bilaga 1 Sammanfattning av Betänkandet Effektivare ledning i statliga myndigheter (SOU 1993:58) 25		
Bilaga 2 Förteckning över remissinstanserna		31
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde		32

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1993/94:185

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner regeringens riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (avsnitten 3, 4 och 7).

I detta ärende tar regeringen upp en del ledningsfrågor inom myndigheterna under regeringen. Med myndigheter avses därvid bara förvaltningsmyndigheter, inte domstolar. Frågor om länsstyrelsernas ledning behandlas dock inte här. Myndigheter under riksdagen eller under kyrkomötet behandlas inte heller här.

Genom ett beslut den 6 februari 1992 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m. (dir. 1992:10). Bakgrunden till beslutet var att de allmänna villkoren för de statliga myndigheternas verksamhet successivt har förändrats sedan riksdagen år 1987 fattade sitt s.k. verksledningsbeslut (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87: KU29, rskr. 1986/87:226). De verksamhetsansvariga har getts ett allt större utrymme att själva lösa ålagda uppgifter. Verksstyrelsens relation till verkschefen och dess ställning i myndigheten borde därför på nytt ses över.

Kommittén har i juni 1993 lagt fram sitt betänkande Effektivare ledning i statliga myndigheter (SOU 1993:58). Kommitténs sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. Sammanlagt 52 myndigheter och organisationer har besvarat remissen, varav fyra på eget initiativ. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr 3071/93).

3 Fler enrådighetsverk

Regeringens förslag: Som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter skall regeringen i fortsättningen i första hand välja formen enrådighetsverk om inte vägande skäl talar för annat.

Myndigheterna skall själva få besluta om inrättande och sammanfattning av rådgivande organ eller expertorgan för särskilda frågor.

Regeringen skall i regel vid myndigheter som blir enrådighetsverk inrätta särskilda råd med insyn som främsta uppgift. Regeringen skall likaså kunna inrätta beslutande organ för avgränsade frågor.

Kommitténs förslag: Motsvarar delvis regeringens förslag. Kommittén föreslår att enrådighetsverk bör vara huvudmodellen för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna. Vid vissa myndigheter, t.ex. med integritetskänslig verksamhet, bör regeringen inrätta särskilda insynsorgan.

Remissinstanserna: Den övervägande delen av remissinstanserna tillstyrker i huvudsak kommitténs förslag och finner det angeläget att de genomförs. *Justitiekanslern* (JK) ställer sig inte avvisande till tanken att enrådighetsverk skall vara huvudmodellen, men förordar att man skall gå fram med en viss försiktighet innan frågan avgörs. Några remissinstanser

har invändningar mot enstaka delar av förslagen. *Riksrevisionsverket* anser att det kan vara svårt att skilja mellan råd och insynsorgan. Råd bör utses av regeringen då det är ägnat att höja statusen och stärka ledamöternas integritet. Även *Skogsstyrelsen* anser att råd bör utses av regeringen. *Patent- och registreringsverket* avstyrker förslaget om särskilda insynsorgan och anser att insynen bör kunna ordnas på annat sätt.

Sex remissinstanser, nämligen *SIDA*, *Överstyrelsen för civil beredskap*, *Statens räddningsverk*, *Statens kulturråd*, *LO* och *TCO-OF*, avstyrker eller är i huvudsak negativt inställda till ett genomförande av huvudmodellen med enrådgighetsverk. De hänvisar bl.a till att nuvarande ordning i stort fungerar bra, att utredningen har underskattat betydelsen av samhällelig insyn och medborgerligt inflytande och att ansvarsförhållandena kan göras tydliga utan att de nuvarande lekmannastyrelserna avskaffas. Liknande synpunkter har även framförts av *Kustbevakningen* och *Grossistförbundet Svensk Handel*.

Bakgrunden

1987 års verksledningsbeslut

De principer för ledningen av de statliga förvaltningsmyndigheterna som fastställdes av riksdagen genom 1987 års verksledningsbeslut innebar en ändrad syn på förhållandet mellan regeringen och myndigheterna. En viktig utgångspunkt var att regeringen kan och bör styra sina underlydande myndigheter på ett tydligare och mer konsekvent sätt än tidigare. Det konstaterades att regeringsformens bestämmelser ger regeringen utrymme för en starkare styrning av förvaltningsmyndigheterna. Detta utrymme borde enligt verksledningsbeslutet utnyttjas för att styra förvaltningen på ett sätt som uppfyller riksdagens krav och som är förenligt med medborgarnas intressen.

I den proposition som låg till grund för verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99 s. 87) anfördes att enrådgighetsmodellen, där myndighetens chef är den högsta beslutande nivån inom myndigheten, i princip är tillämpbar på alla myndigheter. Samtidigt ansågs det angeläget att behålla lekmannainflytandet i myndigheternas ledning. Det betonades att det i en förvaltningsmyndighet är verkschefen som normalt skall vara ansvarig för verksamheten och att denne som regel också bör vara ordförande i styrelsen. En verksstyrelse skall besluta endast i avgränsade frågor som anges i myndighetens instruktion.

Vid riksdagsbehandlingen av verksledningspropositionen konstaterade konstitutionsutskottet (bet. 1986/87:KU29 s. 30) att det rådde en bred enighet om att lekmannainflytandet i förvaltningsmyndigheternas ledning skulle bevaras. Den sakkunskap och det medborgerliga omdöme som tillförs myndigheterna på detta sätt ansågs allmänt vara av stort värde för myndigheternas sätt att fungera och utvecklas. Samtidigt fick man en medborgerlig insyn i verksamheten. Med anledning av motionsyrkanden uttalade emellertid utskottet att styrningsmöjligheterna via den parlamen-

tariska ansvarskedjan riksdag-regering-myndighet är större i ett system med enrådiga myndighetschefer än i ett system med beslutsfattande lekmän. Utskottet såg ett värde i båda dessa styrsystem.

Verksledningsbeslutet blev mot denna bakgrund i vissa avseenden en kompromiss mellan alternativet enrådighetsverk och alternativet med verksstyrelse, där myndighetschefen och styrelsen i en del beslutsfrågor fick ett delat ansvar inför regeringen. Beslutsärenden i styrelserna består som regel av beslut om föreskrifter som riktar sig till allmänheten, anslagsframställning och årsredovisning samt åtgärder efter genomförd revision av årsredovisningen. I övrigt skall styrelsens uppgift vara att ha allmän insyn i verksamheten samt biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme.

Chefens och styrelsens ansvar och uppgifter har efter verksledningsbeslutet närmare preciserats i verksförordningen (1987:1100) och i respektive myndighets instruktion.

Verksledningsbeslutet uteslöt inte att behovet av styrning på vissa områden eller verksamhetens art kunde leda till att man valde andra modeller, t.ex. enrådighetsverk. Från huvudmodellen gjordes i enlighet härmed undantag för en del stabsmyndigheter, myndigheter inom försvarsmakten m.fl.

Med ändring av verksledningsbeslutet beslöt riksdagen år 1992 att intresserepresentationen skulle slopas i vissa statliga myndigheters styrelser, främst inom arbetsmarknadsområdet (prop. 1991/92:123, bet. 1991/92:KU36, rskr. 1991/92:305). Med intresserepresentation avsågs i detta sammanhang att representanter för arbetsmarknadens parter utses som ledamöter m.m. i styrelser efter att ha nominerats av respektive organisation. I propositionen anfördes att det var avgörande för en effektiv och väl fungerande förvaltning att den styrs utan hänsyn till organisationers eller andra gruppers särintressen. Intresserepresentationen borde få komma till uttryck på annat sätt, t.ex. genom att rådgivande organ eller referensgrupper knyts till myndigheten, något som också ansågs vara värdefullt för andra typer av myndigheter.

Nya förutsättningar

Sedan riksdagen fattade verksledningsbeslutet, har de allmänna villkoren för myndigheterna under regeringen successivt förändrats. De centrala förvaltningsmyndigheterna arbetar i flera avseenden under nya förutsättningar. Den mest markanta förändringen är övergången till mål- och resultatstyrning. Regeringen har därigenom börjat styra sina myndigheter på ett tydligare och mer konsekvent sätt. En effektivare statsförvaltning med oförändrade eller minskade resurser har varit en övergripande målsättning. Det ställs i dag allt större krav på myndigheterna att leva upp till de mål som riksdagen och regeringen sätter upp. Tyngdpunkten kan sägas ha förskjutits från resurser till resultat eller från anslagsframställning till årsredovisning. Det är främst på grundval av årsredo-

visningarna som regeringen skall bedöma om de krav som har ställts bl.a. i regleringsbrevet har uppfyllts.

Prop. 1993/94:185

Parallellt med det ökade krav som ställs på myndigheterna har de fått vidgade befogenheter och stor frihet i fråga om hur verksamhetens mål skall nås. På det arbetsgivarpolitiska området har en betydande delegering skett. Riksdagen har vidare godkänt nya huvudprinciper för budgetering av myndigheternas förvaltningskostnader. Dessa innebär att regeringen mycket tydligare än tidigare i förväg kan ange myndigheternas finansiella handlingsutrymme och att myndigheterna i princip fritt kan disponera hela det ekonomiska utrymme som har fastställts för dem. En rad finansiella befogenheter har successivt delegerats till myndigheterna.

Utvecklingen har vidare gått i riktning mot att inom många förvaltningsområden skapa så marknadsanpassade och konkurrensneutrala förhållanden som möjligt för den statliga verksamheten. Regeringens och riksdagens bedömning har varit att särlösningar skall undvikas och verksamheter renodlas inom staten. Konkurrensutsatt verksamhet bör i normala fall inte bedrivas i myndighetsform. Några myndigheter har därför försvunnit eller gjorts om till bolag. Andra verksamheter har rationaliserats, omstrukturerats eller slagits samman, allt i syfte att effektivisera dem.

Sammantaget ger alla dessa förändringar myndigheterna incitament att agera kostnadsmedvetet på ett helt annat sätt än tidigare och skapar förutsättningar för en effektivare resursanvändning.

Det förtjänar att nämnas att en motsvarande utveckling under senare år har drivits fram i en rad andra industriländer. Denna utveckling belyses exempelvis i den av OECD utgivna publikationen "Public Management Developments – Survey 1993", som behandlar styrning och ledningsfrågor inom medlemsländernas statsförvaltningar.

Problem med nuvarande ledningsform

De svenska förvaltningsmyndigheternas styrelser har enligt regeringens mening fungerat väl i sin roll av rådgivande organ med expertkompetens inom skilda områden. Detta bekräftas också såväl av kommitténs utvärdering av verksledningsbeslutet som av många remissvar. Som ledningsorgan har styrelserna däremot haft en relativt liten betydelse. I praktiken har den rollen också minskat till förmån för den rådgivande funktionen.

De nya förutsättningarna för myndigheterna kräver en klar och tydlig ledningsfunktion där det inte råder någon tvekan om var det yttersta ansvaret inför regeringen ligger. Det är svårt att förena kravet på ett tydligt ansvar med den nuvarande uppdelningen av befogenheterna mellan styrelse och myndighetschef. En väsentlig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna i den nya budgetprocessen med en utvecklad dialog är att ansvarsbilden inom myndigheterna är entydig.

Den rådande oklarheten i ansvarsfrågan berör samtliga grupper av ärenden som styrelsen normalt skall besluta om. Vi har tidigare nämnt att

anslagsframställningarnas betydelse minskat till förmån för årsredovisningarna. Avgörande för myndighetens verksamhet är regleringsbrev och andra budget- och verksamhetsmässiga direktiv. Hur regleringsbrevens beslut skall omsättas i myndighetens löpande verksamhet är emellertid med nuvarande ledningsform knappast en styrelsefråga, låt vara att styrelsen naturligtvis bör hållas informerad. Styrelsen har i regel inte någon generell befogenhet att fastställa riktlinjer för verksamheten. Det är vidare svårt att hävda att de nuvarande styrelsebesluten i fråga om årsredovisningen innebär att styrelsen har tagit någon form av ansvar för den genomförda verksamheten. Styrelsen garanterar snarare att årsredovisningen ger en korrekt bild av den verksamhet som bedrivits. Oklarhet om innebörden av ansvaret för årsredovisningen leder sedan i sin tur till oklarhet om ansvaret för åtgärder efter revision av årsredovisningen.

För tillsyns- och normeringsmyndigheter med omfattande befogenheter att meddela föreskrifter på grundval av en allmän ramlagstiftning blir styrelsens beslut om dessa föreskrifter en betydande del av myndighetens totala verksamhet och svåra att skilja ut från myndighetens verksamhet i övrigt. I verksamheter som består i att meddela bindande föreskrifter, ge tillstånd och föreskriva förbud är det särskilt viktigt att det är helt klart var det yttersta ansvaret ligger. Vidare måste styrelseledamöterna stå obundna av partsintressen. De får t.ex. inte uppfattas som företrädare för dem som skall omfattas av tillsynen.

Den oklara ansvarsbilden kan också skapa vissa problem i samband med den ökande internationaliseringen och ett eventuellt medlemskap i EU. Sveriges närmande till det övriga Europa ställer särskilda krav på regeringens styrning av myndigheterna. Detta framgår redan av rapporten Statsförvaltningens Europakompetens (Ds 1992:96) och dess remissbehandling (jfr prop. 1992/93:100 bil. 8 s. 16). Det framgår också av betänkandet Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80). Där betonas att en viktig förutsättning för ett framgångsrikt svenskt agerande är kompetens, kontinuitet och samordning när det gäller de svenska representanternas agerande inom EG:s organisation. Regeringen kommer i detta arbete i stor utsträckning att behöva medverkan från sina förvaltningsmyndigheter, där sakkunskapen ofta finns. Detta kommer att ställa delvis nya krav på verksledningarna. Det krävs också, framhålls det, att regeringens styrning av myndigheternas verksamhet inom dessa områden blir tydligare än tidigare. Sverige måste i EG-samarbetet tala med en enda röst på grundval av en genomtänkt och konsekvent uppfattning och strategi. Den tydligare styrningen innebär "att regeringen, för att säkerställa att förvaltningsmyndigheterna driver sin verksamhet i linje med regeringens intentioner och inte låter aktiviteterna präglas av sektoriella särintressen, genom normgivning, tydliga myndighetsdirektiv och riktlinjer klart anger kraven på förvaltningsmyndigheternas verksamhet" (s. 17). Denna styrning bör huvudsakligen kunna ske inom ramen för budgetprocessen med krav på dialog och fullständiga redovisningar m.m. I betänkandet påpekas också att EG vid ett medlemskap kommer att besluta om rättsregler som i dag ligger inom förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområde. Förvaltningsmyndigheterna kommer

i stor utsträckning att ansvara för den interna normgivning som EG-besluten kan kräva. Det finns därför enligt betänkandet skäl att förstärka regeringens kontrollmöjligheter av myndigheternas föreskriftsverksamhet.

Prop. 1993/94:185

Skälen för regeringens förslag

Förändringar i förvaltningsmyndigheternas ledningsform måste ske med beaktande av de statliga myndigheternas särskilda karaktär och ställning under regeringen. Regeringen skall enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styra riket och vara ansvarig inför riksdagen. Till sitt förfogande har regeringen förvaltningsmyndigheterna, som enligt 11 kap. 6 § regeringsformen lyder under regeringen, om det inte är fråga om en myndighet under riksdagen eller under kyrkomötet. Inom ramen för regeringsformen och riksdagens beslut har regeringen att bedöma hur och i vilken utsträckning den vill styra förvaltningen.

Mot denna bakgrund kan inte ledningen av förvaltningsmyndigheterna utan vidare jämföras med ledningen av företag, t.ex. aktiebolag. Ett aktiebolag är en självständig juridisk person som kan förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter i den utsträckning dess ledning bestämmer. Dess huvudsakliga ändamål är att ge vinst. Förvaltningsmyndigheterna är däremot inga självständiga juridiska personer utan delar i ett enda rättssubjekt, nämligen staten. De har att sköta de särskilda uppgifter och utöva de befogenheter som statsmakterna anförtrot dem. De har vidare att förverkliga de politiska mål som riksdagen och regeringen ställer upp för dem inom ramen för tilldelade resurser. Förvaltningsmyndigheterna har således en särskild karaktär, som gör att ledningsformer från näringslivet och den privata sektorn inte kan tillämpas fullt ut. En annan sak är att i övrigt rationellt företagstänkande och marknadsanpassning m.m. i allt högre grad bör prägla myndigheternas verksamhet.

Enligt vår mening bör ledningsformen för de centrala förvaltningsmyndigheterna reformeras och anpassas till de förutsättningar som numera gäller. En väl utvecklad dialog mellan regeringen och myndigheterna och en ökad delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar kräver att ansvarsbilden gentemot regeringen blir tydlig. Kommitténs undersökningar och de flesta remissvaren visar också att det finns ett uttalat behov av klara och tydliga ansvarslinjer.

Ett annat viktigt skäl att förbättra ledningsformen är de delvis nya krav som Europaintegrationen ställer på regeringen. Detta gäller redan nu med det samarbete som sker inom ramen för EES-avtalet men blir särskilt markant vid ett svenskt medlemskap i EU. Dessa krav gör att regeringens styrning av myndigheternas verksamhet måste stärkas och ske på ett tydligare och mer direkt sätt än vad fallet är i dag. Till detta kommer att regeringen med hjälp av sina myndigheter i olika förhandlingssituationer och kontakter med EU:s organ med kort varsel måste kunna agera enhetligt och samordnat.

Mot bakgrund av vad vi hittills har sagt anser vi att möjligheterna för regeringen att i en tid av ofta snabba och stora förändringar styra myndigheterna strategiskt, samordnat och effektivt är störst om de utgör en-

rådighetsverk. Regeringen kan då – inom ramen för de konstitutionella regler som gäller – utan omväg eller fördröjande omständigheter föra en dialog med den som har det avgörande ansvaret för verksamheten och bl.a. klargöra de politiska prioriteringarna.

Under senare år har det kommit till en rad nya myndigheter där regeringen har valt enrådighetsverk som ledningsform, t.ex. Skolverket, Verket för högskoleservice, Elsäkerhetsverket och Konkurrensverket. Bland övriga myndigheter kan nämnas att Kommerskollegium har gått över till att bli enrådighetsverk. I dessa fall har regeringen bedömt lekmannainflytandet vara mindre angeläget i myndighetens ledning och enrådighetsmodellen vara mer effektiv.

Vår bedömning är att utvecklingen nu mer entydigt talar för den alternativa ledningsform med enrådighetsverk som övervägdes redan i samband med verksledningsbeslutet. Enrådighetsmodellen tillgodoser både kravet på tydlig ansvarsbild och behovet att förbättra regeringens styrmöjligheter. Denna ledningsform bör därför enligt vår mening i första hand övervägas och väljas för de centrala förvaltningsmyndigheterna. Antalet enrådighetsverk bör således öka i statsförvaltningen.

Vad vi här har sagt innebär emellertid inte att en renodlad enrådighet är den enda ledningsform som bör komma i fråga. Enrådighetsmodellen kan varieras och kompletteras på olika sätt. Vi finner det också angeläget med flexibilitet och öppenhet för olika lösningar vid valet av ledningsform så att denna anpassas till vad som i det enskilda fallet bedöms vara den bästa lösningen. Enrådighetsmodellen bör således inte utan vidare appliceras på alla myndigheter. Det finns områden, t.ex. med anknytning till kultur och forskning, där statsmakterna medvetet valt att inte närmare styra myndigheternas verksamhet därför att en viss bredd och mångfald är önskvärd. Här kan det vara mer lämpligt med en kollektiv ledningsform. Även andra faktorer kan fall tala för en sådan ledningsform. Vi återkommer till denna fråga längre fram.

Några få myndigheter gör i sina remissvar gällande att kommittén underskattat betydelsen av insyn och förankring och förordar därför att nuvarande system med lekmannastyrelser behålls. Vi har inte uppfattat kommitténs förslag på det sättet. Med vårt förslag vill vi inte tona ner betydelsen av insyn, sakkunskap och medborgerligt omdöme, vilka utgjorde vägande motiv för verksledningsbeslutet. Vad vi i stället, i likhet med kommittén, vill framhålla är att sådana behov kan tillgodoses i andra former. Ansvarslinjen blir klarare och tydligare, om man renodlar frågan rörande det yttersta ansvaret för beslut om verksamheten och ledningen av myndigheten och skiljer den från frågorna om rådgivning och insyn.

Enligt verksledningsbeslutet borde lekmannainflytandet i de flesta frågor utformas som rådgivande. Så har också detta inflytande i allmänhet fungerat i de nuvarande styrelserna. Övergången till mål- och resultatstyrning utgör inget skäl att generellt minska det rådgivande inflytandet utifrån. Myndigheternas behov av råd och sakkunskap utifrån torde inte bli mindre för att de omvandlas till enrådighetsverk. I en myndighet, där chefen ensam har det högsta ansvaret för att verksamheten skall bli så effektiv och väl förankrad i samhället som möjligt,

kan man utgå ifrån att myndigheten i regel har ett klart intresse att knyta till sig samråds-, referens- eller expertgrupper av olika slag för att få del av utomstående synpunkter, erfarenheter och professionella bedömningar i olika frågor. Behov av rådgivande organ av nämnda slag kommer således att föreligga även om ledningsformen ändras.

Vad som däremot måste övervägas är om det är regeringen som skall tillsätta dessa organ eller inte. Att höja ledamöternas status och integritet kan tala för att rådgivande organ bör utses av regeringen. Myndighetenas ökade frihet att själva organisera sin verksamhet talar dock för att de själva bör få bygga upp stödfunktioner av här avsett slag. Många myndigheter har redan i dag vid sidan av styrelsen rådgivande organ med expertkompetens för särskilda frågor. I åtskilliga fall har dessa tillsatts på myndighetens eget initiativ. Vidare får man utgå från att myndigheterna själva bäst vet vilka rådgivnings- eller expertorgan som de behöver. Vi anser att övervägande skäl talar för att regeringen inte skall behöva utse organ av denna typ. Myndigheterna bör således själva i regel få besluta om inrättande och sammansättning av rådgivande organ eller expertorgan för särskilda frågor som berör deras verksamhetsområde.

Den andra frågan gäller den demokratiska insynen i myndigheternas verksamhet. Ett av motiven bakom verksledningsbeslutet var att värna om den medborgerliga insynen i en myndighets verksamhet. Att ledamöter i myndigheternas styrelser i viss utsträckning kunde hämtas också från riksdagen ansågs ge en värdefull kanal mellan denna och myndigheterna (bet. 1986/87:KU29 s. 30).

Ett sätt att bevara denna kanal mellan de folkvalda och myndigheterna skulle kunna vara att vid en övergång till enrådighetsverk generellt omvandla de nuvarande styrelserna till renodlade råd med insyn som primär uppgift. En liknande modell diskuterades i samband med verksledningsbeslutet år 1987. I praktiken är skillnaden mellan sådana råd och dagens lekmannastyrelser att de förra inte har några beslutsbefogenheter.

Kommittén pekar på de stora insynsmöjligheter som erbjuds genom offentlighetsprincipen, reglerna för s.k. meddelarfrihet och meddelarskydd m.m. i våra grundlagar. Genom myndigheternas årsredovisningar och anslagsframställningar till regeringen kan också vem som helst få en översiktlig bild av myndigheternas verksamhet. Vidare pekar kommittén på den gransknings- och tillsynsroll som Riksrevisionsverket, JO, JK och Riksdagens revisorer har. Alla dessa organs beslut och rapporter är offentliga och delvis tillgängliga i tryck.

I riksdagen finns också särskilda former för insyn i statsförvaltningen vilka regleras av regeringsformen och riksdagsordningen. Utnyttjandet av det nya frågeinstitut som riksdagen prövar sedan en tid tillbaka ger riksdagsledamöterna ytterligare möjlighet att snabbt få fram information från berörda statsråd.

Det finns således ett flertal vägar för insyn i den statliga verksamheten. Dessa bör enligt kommittén i allmänhet vara tillräckliga. Kommittén anser att undantag kan vara befogade i speciella fall, framför allt vid integritetskänslig verksamhet, där det kan finnas skäl att komplettera de generella insynsmöjligheterna genom att särskilda insynsorgan inrättas.

Vi anser dock att de riktlinjer för insyn i myndigheternas verksamhet som slogs fast genom verksledningsbeslutet i allt väsentligt bör bevaras. Även om det finns andra vägar för insyn är vi inte beredda att nu markant ändra formen för den demokratiska insyn genom lekmanamedverkan i myndigheterna som har kommit att karakterisera svensk statsförvaltning. Vid en övergång till fler enrådighetsverk som vi här föreslår är det enligt vår mening av särskild vikt med demokratisk insyn och kontroll. Ansvarsbilden i myndigheterna måste samtidigt vara tydlig.

När myndigheter ombildas eller nybildas till enrådighetsverk bör därför regeringen i regel inrätta ett särskilt råd vid myndigheten med insyn som främsta uppgift. Undantag kan göras för en del myndigheter vilkas verksamhet är sådan att en speciell form av insyn inte bedöms vara av allmänt intresse. Det kan t.ex. gälla myndigheter med begränsad myndighetsutövning mot enskilda, företag eller kommuner eller med verksamhet av i huvudsak servicekaraktär.

Eftersom ett sådant råd får en granskningsroll, bör regeringen besluta om dess inrättande och fastställa vilka konkreta uppgifter som det skall ha. I insynsrätten ligger att myndighetschefen fortlöpande skall informera rådet om viktiga frågor och att chefen skall vara skyldig att lämna ut ytterligare information som det frågas efter. Ledamöterna bör också tillsättas av regeringen. Råden bör vara relativt små.

Genom att insynsrollen är klart skild från ledningen av myndigheten blir det möjligt för företrädare för t.ex. politiska partier och andra intressegrupper att ingå utan oklarhet om vem som har ansvar för beslutet och utan besvärande lojalitetskonflikter. Liksom i de nuvarande styrelserna kan således också riksdagsledamöter ingå. Det bör tilläggas att ett insynsorgan i praktiken också torde komma att fungera som ett rådgivande organ för myndighetschefen.

Slutligen vill vi peka på ytterligare ett sätt att i vissa fall komplettera enrådighetsmodellen. En rad myndighetsstyrelser har i dag utöver sitt normala beslutsområde i uppgift att fatta beslut i speciella ärenden. I en del myndigheter som t.ex. Arbetarskyddsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden och Riksskatteverket har beslutanderätten i avgränsade frågor lagts på särskilda nämnder eller delegationer inom myndigheten. Även i ett enrådighetsverk bör det enligt vår mening finnas möjlighet att ha en kollektiv beslutsform för några typer av ärenden. Detta kan ske genom att regeringen, där så är lämpligt, inrättar särskilda beslutsorgan med utomstående ledamöter som kan tillföra myndigheten nödvändig sakkunskap och erfarenhet inom området. Den typ av ärenden som avgörs på detta sätt bör dock inte utgöra myndighetens huvudsakliga verksamhet. Att det skapas särskilda beslutsorgan i ett enrådighetsverk får inte innebära att myndighetschefens ansvar för den totala verksamheten minskas.

Regeringens förslag: Regeringen skall pröva om det finns vägande skäl som motiverar att en myndighet leds på något annat sätt än av en enrådig chef. Därvid skall en styrelse närmast övervägas.

I en myndighet med styrelse skall styrelsen i normala fall ha ett totalt ansvar för verksamheten inför regeringen. Styrelseledamöterna skall utses mot bakgrund av styrelsens roll att leda myndigheten.

Myndighetens chef skall vara självskriven ledamot i en sådan styrelse. Till ordförande skall i regel någon av de externa ledamöterna utses.

Kommitténs förslag: Motsvarar delvis regeringens förslag. Kommittén förordar att avsteg från huvudprincipen med enrådighetsverk bör göras, om det finns särskilda skäl för det. Det alternativ som därvid bör komma i fråga är en styrelse med totalt ansvar för verksamheten inför regeringen. I en sådan styrelse bör myndighetens chef vara självskriven ledamot och i allmänhet också ordförande. Styrelseledamöterna bör förordnas för ett år i sänder.

Särskilda skäl för att överväga en styrelse kan enligt kommittén föreligga för följande myndighetstyper: myndigheter med affärsliknande verksamhet, myndigheter vars verksamhet innebär stort finansiellt ansvar, myndigheter som har till uppgift att lämna statliga garantier eller bevilja bidrag till olika forsknings- eller utvecklingsinsatser, chefsmyndigheter för en regional organisation samt en del myndigheter med verksamhet som i hög grad berör enskilda personers integritet.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag. Några av dem som tillstyrker kommitténs huvudmodell förordar för egen del styrelse, i vissa fall med begränsade beslutsbefogenheter. *Statens arbetsgivarverk* och *Statens invandrarverk* konstaterar i sina remissvar att kraven på tydligare ansvarsbild tillgodoses av båda de ledningsformer som utredningen behandlar – enrådighetsverk och styrelse med totalt ansvar. När regeringen väljer ledningsform bör således en förutsättningslös prövning göras med utgångspunkt i verksamhetens art. *Riksrevisionsverket* anser att kommitténs kriterier för vilka som skall ha styrelser är för vittgående. Kretsen bör i stället begränsas till dem som arbetar på en tydlig marknad och vars verksamhet finansieras av avgifter och det dessutom förekommer ett ekonomiskt risktagande. *Statskontoret* framhåller att myndighet med styrelse endast bör förekomma undantagsvis. Den bör endast tillämpas i de fall verksamheten bör ges en tydlig autonomi gentemot statsmakterna. *Skogsstyrelsen* menar att det även finns skäl för styrelse i tillsynsmyndigheter som utfärdar föreskrifter innebärande ingrepp i medborgargrupperns frihet och ekonomiska situation. *Patent- och registreringsverket* anser att i de fall myndigheten skall ledas av en styrelse denna bör ha en utomstående ordförande. Om myndighetschefen skall vara självskriven ordförande försvagas de övriga styrelse-

ledamöternas ställning. *Arbetsmiljöinstitutet* hävdar att starka skäl kan anföras för att vissa forskningsmyndigheter som t.ex. institutet får behålla styrelseformen.

Prop. 1993/94:185

Skälen för regeringens bedömning

Regeringen har i det föregående redovisat sin bedömning att antalet enrådighetsverk bör öka i statsförvaltningen. Samtidigt har vi pekat på behovet av viss flexibilitet och öppenhet för olika lösningar vid val av ledningsform. Skälet till detta är att statsförvaltningens uppgifter spänner över ett brett fält av skiftande verksamheter. Myndigheterna har olika karaktär och olika förutsättningar. Till detta kommer att statsförvaltningen ständigt är föremål för olika strukturella eller organisatoriska förändringar i syfte att rationalisera, effektivisera och samordna verksamheterna. Vid val av ledningsform måste därför hänsyn tas till den enskilda myndighetens verksamhet och de särskilda förutsättningar som gäller för den. Vid sidan av enrådighetsmodellen bör det således finnas utrymme för alternativa ledningsformer.

Vår bedömning är att verksamhetens art och regeringens behov av att styra den enskilda myndigheten på ett visst sätt bör vara utgångspunkten vid prövningen av alternativa ledningsformer. Den princip som bör följas är att det skall finnas vägande skäl som motiverar att en myndighet leds på annat sätt än genom en enrådig myndighetschef. Den samlade bedömningen bör således utmynna i att riksdagens och regeringens syften med den aktuella verksamheten bäst gynnas av en alternativ ledningsform.

Det alternativ som därvid närmast bör övervägas är en styrelse med ett totalt ansvar för verksamheten. Enligt denna modell utgör styrelsen myndighetens ledning. Även här föreligger således ett klart ansvarsförhållande gentemot regeringen. Styrelsen har, som högsta beslutande organ, att inför regeringen svara för myndighetens verksamhet enligt de mål som regeringen satt upp. Styrelsens uppgift bör främst vara att ta ansvar för den övergripande och långsiktiga planeringen. Andra viktiga uppgifter för styrelsen är uppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten. Myndighetschefens uppgift blir att ansvara för den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen utfärdar. Modellen har stora likheter med den ansvarsfördelning mellan styrelsen och myndighetschefen som gäller för affärsverken.

Om en styrelse av denna typ skall vara ett effektivt ledningsorgan, bör den inte bestå av alltför många ledamöter. Vidare bör styrelseledamöterna göras klart medvetna om sin uppgift att på regeringens uppdrag leda myndigheten och att styrelsen har det yttersta ansvaret inför regeringen för de beslut som fattas. Eventuella jävsfrågor bör också uppmärksammas vid förordnandet av styrelseledamöter. Dessa måste stå obundna av olika partsintressen och i sin ledamotsroll företräda uteslutande regeringen och myndigheten.

För närvarande förordnas styrelseledamöterna i vanliga förvaltningsmyndigheter i regel för tre år i taget. Kommittén föreslår att samma

mandatperioder som gäller för affärsverken bör införas, dvs. ett år för ledamöter i styrelser med totalt ansvar för verksamheten. Härigenom skulle betydelsen av styrelseuppdraget inskärpas.

Regeringen är inte beredd att föreslå en generell regel om ettåriga mandatperioder för vanliga förvaltningsmyndigheter. Mandatperioderna bör enligt vår mening i stället kunna variera beroende på verksamhetens art och betydelse. Ettåriga mandatperioder kan t.ex. användas i de fall regeringen finner det befogat att särskilt understryka styrelseuppdragets vikt och behovet av ganska tätt återkommande omprövningar av uppdraget.

Vi har, i likhet med kommittén, inte funnit det nödvändigt att föreslå några särskilda föreskrifter om personligt ekonomiskt ansvar för styrelseledamöter. Som vi redan berört, arbetar en myndighetsstyrelse under andra förutsättningar än t.ex. en styrelse enligt aktiebolagslagen (1975:1385). En viktig skillnad är att en bolagsstyrelse har att utse och entlediga den verkställande direktören, medan chefen för en myndighet utses av regeringen. En myndighetsstyrelse kan därför inte, på det sätt som en bolagsstyrelse kan, svara för hur t.ex. den löpande förvaltningen sköts. De sanktionsmöjligheter som finns enligt allmänna straff- och skadeståndsrättsliga principer, och som gäller redan i dag, får därför tills vidare anses tillräckliga.

Myndighetschefen bör vara självskriven ledamot i styrelsen, men till skillnad från kommittén anser vi inte att denne normalt bör vara ordförande. I likhet med vad som gäller för affärsverken bör ordföranden i regel hämtas utifrån. En sådan ordning ger ett klart och tydligt alternativ till enrådighetsmodellen. Om myndighetschefen är ordförande, försvagas i praktiken oftast de övriga ledamöternas möjligheter att påverka och ta ansvar för verksamheten.

Kommittén pekar på några områden där styrelseformen bör övervägas eller väljas. Dit hör i huvudsak myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller som har en verksamhet som innebär stort finansiellt ansvar samt chefsmyndigheter för en regional organisation. En del myndigheter vars verksamhet i hög grad berör enskilda personers integritet kan enligt kommittén också motivera att de leds av en styrelse.

Det skulle här föra för långt att närmare kommentera de kriterier för myndighetstyper som kommittén anförts som lämpliga för styrelse med totalt ansvar och ta ställning till vilka myndigheter som bör ledas av en sådan styrelse. Vi anser att de nämnda myndighetstyperna i stort kan representera sådana verksamheter där styrelse i vissa fall bör väljas. Men även i en del andra fall bör styrelseformen övervägas. Dit hör främst forsknings- och kulturmyndigheter.

Kommittén har inte närmare analyserat de speciella förhållanden som gäller för forskningsmyndigheterna. Dessa myndigheter har i dag lekmanstyrelser som i flera fall leds av en ordförande som har hämtats utifrån. Riksdagen och regeringen beslutar om anslag och den allmänna inriktningen av forskningen. Det ankommer sedan på myndigheten att fritt pröva vilka olika forskningsprojekt som den skall bedriva eller stödja

och vilka krav som skall ställas utifrån speciella forskningsaspekter. Här ligger det enligt vår mening nära till hands att myndigheten leds av en professionell styrelse med en sådan sammansättning att verksamheten får god förankring i forskarsamhället.

Liknande överväganden kan även göras för vissa kulturmyndigheter. Kultursektorns myndigheter har ofta speciella uppgifter som skiljer dem från förvaltningen i övrigt. Denna typ av myndigheter har inom ramen för allmänna kulturpolitiska mål som statsmakterna har ställt upp stor frihet att driva verksamheten. Regeringen har på detta område inte ambitionen att öka den politiska styrningen, utan i stället att främja en pluralistisk och skapande utveckling. Detta talar för en kollektiv ledningsform.

Vad vi här har sagt om styrelse med totalt ansvar utesluter inte att det i vissa fall kan finnas skäl att överväga även andra modifierade former av kollektivt ledningsorgan eller för en viss verksamhet särskilt anpassad ansvarsfördelning. Det kan i detta sammanhang tilläggas att de ledningsprinciper som gäller för universiteten och högskolorna har lagts fast bl.a. genom den nya högskolelagen (1992:1434) som trädde i kraft så sent som den 1 juli 1993. Det finns inte anledning att nu ifrågasätta ändring i denna reglering.

5 Ledningsformen i länsmyndigheter m.fl.

Regeringens bedömning: De riktlinjer som har angetts för ledningsformen i de centrala förvaltningsmyndigheterna bör i princip kunna tillämpas också på länsmyndigheter under en central chefsmyndighet. Resultatet av Regionberedningens arbete bör dock avvaktas innan några förändringar görs.

Kommitténs förslag: Motsvarar delvis regeringens bedömning. För regionala myndigheter som ligger under en central chefsmyndighet föreslår kommittén att samma riktlinjer bör gälla som för de centrala förvaltningsmyndigheterna.

Vad gäller råd och nämnder föreslår kommittén inte någon ändring i ledningsformen. En översyn bör emellertid göras för att pröva om den administrativa funktionen för vissa nämnder och råd kan förläggas till någon central myndighet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser lämnar kommitténs förslag utan erinran. Riksrevisionsverket delar inte uppfattningen att regionala myndigheter under chefsmyndighet "i vissa fall" skall ha styrelse. Med styrelser på olika nivåer finns risker med oklar befogenhets- och ansvarsfördelning, intressekonflikter och byråkrati. Skogsstyrelsen anser att skogsvårdsstyrelserna i avvaktan på Regionberedningens förslag bör ha samma ledningsform som i dag. De regionala myndigheternas styrelser bör utses av regeringen efter förslag från den

regionala nivån. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att regional samordning är viktig och att landshövdingens roll som ordförande i länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen är betydelsefull. Man bör dock sortera ut de strategiskt viktiga frågorna för länets utveckling och låta verksamheten i övrigt ligga på myndighetschefen enligt huvudmodellen. *Patent- och registreringsverket* anser att någon översyn av småmyndigheternas administration inte behöver göras, eftersom en sådan redan har gjorts av Statskontoret.

Skälen för regeringens bedömning

Det finns två former av regionala statliga myndigheter. Den ena är länsstyrelserna som lyder direkt under regeringen. Länsstyrelserna omfattades inte av kommitténs uppdrag. Den andra formen är regionala myndigheter som finns för särskilda verksamhetsområden. De sistnämnda är i regel inte omedelbart underställda regeringen, utan har över sig en central chefsmyndighet under regeringen. Till denna typ av myndigheter hör bl.a. länsarbetsnämnderna, skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna och skogsvårdsstyrelserna.

Vi anser att i princip samma riktlinjer som vi förordat i fråga om centrala förvaltningsmyndigheter skall tillämpas på länsmyndigheter under en central chefsmyndighet.

Vår bedömning är dock att man bör avvakta resultatet av Regionberedningens (dir. 1992:06) arbete, innan några mer genomgripande förändringar i ledningsformen för de aktuella länsmyndigheterna görs. Denna kommitté utreder för närvarande frågan om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Beredningen skall även överväga den administrativa indelningen på regional nivå. I anslutning till detta skall beredningen också ta upp frågan om den anpassning av statliga myndigheters regionala organisation som kan följa av en förändrad länsstruktur och sambanden mellan lokal, regional och central nivå. Sammansättningen av länsstyrelsernas och andra statliga regionala myndigheters styrelse skall också övervägas.

Någon anledning att ändra ledningsformen för råd och nämnder anser vi att det inte finns. De som ingår i råden eller nämnderna utgör i och för sig styrelser, men de har i regel verkställighetsuppgifter och fattar alla beslut i de ärenden som handläggs av myndigheten.

Vi anser inte heller att någon särskild översyn av småmyndigheters administration behöver göras. Som ett led i regeringens arbete med att effektivisera statsförvaltningen pågår en fortlöpande översyn av små nämnder och myndigheter.

Regeringens bedömning: Det är en fördel om myndigheternas årsredovisningar kan utformas så, att de når en vidare läsekrets. Det får dock inte innebära att regeringens krav på underlag för uppföljning och prövning av myndighetens verksamhet inte tillgodoses.

Regeringen avser att varje år lämna riksdagen en samlad redogörelse av revisionens resultat.

Kommitténs förslag: Motsvarar i huvudsak regeringens bedömning. Kommittén föreslår att årsredovisningarna, som är de statliga myndigheternas officiella avrapportering av sin verksamhet till regeringen, även skall utformas så att de kan ge en vidare krets av intresserade information om verksamheten.

Kommittén anser att det i allmänhet inte behövs något formellt regeringsbeslut om fastställande av årsredovisningen vid s.k. rena revisionsberättelser. Fastställande bör dock övervägas när det gäller myndigheter som finansieras helt genom uppdragsinkomster eller som förvaltar stora anläggningstillgångar.

Kommittén föreslår att regeringen skall lämna riksdagen en samlad redogörelse för revisionens resultat och regeringens ställningstagande till detta.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag. *Riksrevisionsverket* avstyrker däremot förslaget att årsredovisningarna utformas så att de kan nå en vidare läsekrets. Det finns en risk att redovisningen då inte utformas så att den tillgodoser regeringens krav. Det kan uppstå oklarhet om revisionens omfattning och bedömning. Bredare information till allmänheten och andra målgrupper kan lämnas i annan form. Ett särskilt fastställande av regeringen av vissa årsredovisningar behövs inte, eftersom regeringen i fråga om myndigheter som disponerar anslag i regleringsbrevet normalt tar ställning till den årsredovisning som myndigheten lämnat till regeringen och som verket granskat. *Överstyrelsen för civil beredskap* anser att det bör ankomma på myndigheten själv att utforma årsredovisningen så att den når en vidare läsekrets. *Försvarets materielverk* liksom *Patent- och registreringsverket* anser att årsredovisningarna bör bli föremål för särskilda ställningstaganden av regeringen. Det är angeläget med ett omdöme om myndighetens resultat så snart som möjligt efter avslutat budgetår. Att bara koppla ställningstagandet till prövningen av förnyat förordnande av styrelseledamöterna är inte tillräckligt. *Statskontoret* avstyrker förslaget att regeringen i form av särskild skrivelse till riksdagen lämnar redogörelse för revisionens resultat. Det kan tolkas som om frågan om ansvarsfrihet behandlas av regeringen.

Med en statsförvaltning som spänner över många sektorer är det angeläget för olika intressenter att få information om myndigheternas verksamhet och vilka resultat som uppnås. Dessa intressenter kan, förutom statsförvaltningen i övrigt, t.ex. vara riksdagens ledamöter, kommuner, organisationer, medborgare och massmedier. Det är därför en fördel om myndigheternas årsredovisningar kan utformas så att de når en vidare läsekrets. Detta bör kunna ske i många fall. Vi vill i detta sammanhang dock betona att en sådan ordning inte får innebära att regeringens krav på tillräckligt och för regeringen relevant underlag för uppföljning och prövning av myndigheternas verksamhet inte tillgodoses. Risken att så sker är i viss mån beroende av hur komplex och omfattande myndighetens verksamhet är. Det primära för myndigheterna skall således alltid vara regeringens behov. Visar det sig i det enskilda fallet att regeringens krav inte kan förenas med en förenklad och mer översiktlig utformning för en vidare läsekrets, skall myndigheten välja att lämna information till allmänheten och andra intressenter på något annat sätt.

Vi delar kommitténs bedömning att det vid s.k. rena revisionsberättelser i allmänhet inte behövs något formellt regeringsbeslut som fastställer årsredovisningen. Såväl årsbokslut som årsredovisning utgör formellt ett led i statens interna redovisning. Årsredovisningen och revisionsberättelsen kan läggas till handlingarna i och med att regeringen lägger fram förslag till finansiering och verksamhetsinriktning för myndigheten för kommande verksamhetsår.

Vad gäller vissa uppdragsmyndigheter och myndigheter med stora anläggningstillgångar delar vi Riksrevisionsverkets uppfattning och anser att det vid rena revisionsberättelser inte heller för dessa myndigheter som regel behövs något formellt fastställande från regeringens sida.

Årsredovisningarna och Riksrevisionsverkets revisionsberättelser lämnas till regeringen. Varje år får regeringen från Riksrevisionsverket också en samlad bedömning av det ekonomiadministrativa läget i statsförvaltningen och av revisionens resultat. Vi anser att det är av vikt att även riksdagen får information om dessa frågor, i synnerhet som kontrollaspekten väsentligt har ökat i betydelse efter den delegering till myndigheterna av finansiella befogenheter som har skett. Regeringen avser därför att varje år lämna riksdagen en samlad redogörelse för revisionens resultat och regeringens ställningstagande till detta. Ett sådant förfarande har redan inletts men kommer att utvecklas ytterligare. Därvid kommer också de åtgärder som regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av revisionens resultat att redovisas. Härigenom uppnås en närmare anknytning av den statliga revisionen till budgetprocessen i riksdagen.

7 Myndigheternas inre organisation och chefstillsättningar

Prop. 1993/94:185

Regeringens förslag: De centrala förvaltningsmyndigheterna skall normalt själva få bestämma sin inre organisation.

De centrala förvaltningsmyndigheterna skall i allmänhet få befogenhet att även tillsätta chefstjänster på nivån närmast under myndighetschefen.

En central myndighet skall likaså få tillsätta tjänster som chef på den regionala nivån, såvida det inte gäller chef för en fristående länsmyndighet.

Chefen skall i normala fall själv få bestämma vem som skall svara för chefens uppgifter, när han eller hon inte är i tjänst.

Kommitténs förslag: Motsvarar delvis regeringens förslag. Kommittén föreslår att myndigheterna själva skall få bestämma sin inre organisation och att ansvaret för chefstillsättningar under myndighetschefen bör delegeras ytterligare.

Remissinstanserna: Förslagen rörande den inre organisationen tillstyrks av en klar majoritet av remissinstanserna. Detsamma gäller i huvudsak även förslagen om chefstillsättning. *Riksrevisionsverket* och *Försvarets materielverk* anser att man bör överväga om inte styrelsen, där den har totalt ansvar, bör utse myndighetschefen. Vidare anser Riksrevisionsverket, som i och för sig delar kommitténs grunduppfattning, att man inte generellt kan fastslå att myndighetschefen skall utse alla chefer inom myndigheten. Den frågan beror på verksamhetens betydelse och regeringens behov av att följa denna och hur regeringen generellt vill styra chefsförsörjningen i statsförvaltningen.

Skälen för regeringens förslag

De nuvarande riktlinjerna för beslut om förvaltningsmyndigheternas *inre organisation* lades fast genom verksledningsbeslutet 1987. Enligt dessa skall principen vara att regeringen fattar beslut om myndigheternas organisatoriska grundstruktur och att myndigheterna inom den ramen skall ha en betydande frihet att själva besluta om en ändrad organisation.

För den enskilda myndigheten finns i dag bestämmelser om den inre organisationen i myndighetens instruktion. Det vanligaste är att regeringen i denna bestämt vilka avdelningar eller motsvarande som skall finnas. Några myndigheter har fått befogenhet att själva bestämma organisationen, vilket kan ses som en viss anpassning till utvecklingen med ändrade förutsättningar för myndigheterna.

Vi har inte kunnat finna några vägande skäl som talar för att regeringen bör styra myndigheternas inre organisation i ett läge där de i övrigt har fått fullt ansvar för hur de använder sina resurser och uppfyller de

uppsatta målen. Myndigheterna bör således själva i normala fall få bestämma också sin inre organisation.

Vad gäller *chefstillsättningar* vill vi anföra följande. Verksledningsbeslutet slog fast att regeringens ansvar för att tillsätta chefstjänster borde koncentreras till myndigheternas högsta ledning, dvs. till verkschefstjänsterna och till chefstjänster direkt under verkschefen. I samband därmed beslöts att befogenheten att anställa byråchefer, som inte var direkt underställda verkschefen, skulle delegeras till myndigheterna.

I myndigheternas instruktioner anges regelmässigt att myndighetens chef tillsätts av regeringen. Om det närmast under myndighetschefen finns en överdirektör, är denne i regel också ställföreträdare för myndighetschefen och utsedd av regeringen. När myndigheten inte har någon tjänst som överdirektör, finns i instruktionen föreskrifter om att någon annan tjänsteman, t.ex. en avdelningschef eller en byråchef, skall vara myndighetschefens ställföreträdare. Ett sådant förordnande meddelas av regeringen för en bestämd tid, normalt efter anmälan av myndighetschefen. I något fall förekommer det att myndigheten själv får utse ställföreträdare för myndighetschefen.

Andra tjänster direkt under myndighetschefen tillsätts i regel av regeringen efter anmälan av myndighetschefen. Det gäller tjänster som avdelningschef eller liknande chefer för huvudenheter inom myndigheterna. Cheferna för regionala enheter under central chefsmyndighet tillsätts av regeringen efter anmälan av myndighetschefen för centralmyndigheten.

Övriga tjänstetillsättningar har delegerats till myndigheterna.

I detta sammanhang vill vi också erinra om att chefslöneavtalet av den 3 maj 1985 upphörde att gälla den 1 juli 1993 (SAV-cirkulär 1993 A 11) och att regeringen har avvecklat chefslönenämnden. Nämndens uppgifter att fastställa löner och andra anställningsvillkor för vissa chefer har lämnats över dels till regeringen, dels till de enskilda myndigheterna.

Mot bakgrund av den förändrings- och utvecklingsprocess som statsförvaltningen har gått igenom under senare år anser vi att tiden nu är mogen att ytterligare delegera ansvaret för chefstillsättningar till myndigheterna. Regeringens speciella chefsförsörjningsansvar bör renodlas till att i huvudsak gälla myndighetscheferna. I en mål- och resultatstyrd statsförvaltning utgör myndighetscheferna nyckelpersoner för regeringen i dess roll att styra myndigheterna. Detta gäller än mer i en situation där myndigheten leds av en enrådig chef. Regeringen bör därför i detta sammanhang koncentrera sig på uppgiften att omsorgsfullt rekrytera och tillsätta kvalificerade myndighetschefer. Tillsättningar på nivån närmast därunder bör enligt vår mening i de flesta fall kunna delegeras till myndigheterna. Undantag kan behöva göras med hänsyn till den särskilda karaktären av en del tjänster, t.ex. inom det militära försvarets och inom rättsväsendets område. Samma delegeringsprincip bör också gälla för chefstjänster i en sådan regional organisation som utgör en del av en större central myndighet. Däremot bör regeringen liksom nu tillsätta chefstjänsten för fristående länsmyndigheter som länsarbetsnämnd, skattemyndighet, kronofogdemyndighet och skogsvårdsstyrelse.

En konsekvens av de riktlinjer vi här lägger fram är att myndighetschefens ställning stärks. Därmed blir det ännu mer angeläget för regeringen att relativt snabbt kunna ersätta en verksledning som inte fungerar tillfredställande. I propositionen 1993/94:65 har regeringen nyligen lagt fram förslag till en ny lag om offentlig anställning (LOA). De ändringar som föreslås innebär i stort inga förändringar i förhållande till vad som för närvarande gäller för generaldirektörer och andra med tidsbegränsade förordnanden som omfattas av förordnandepension. Regeringen kan således inte säga upp en generaldirektör vid ett enrådighetsverk. Däremot kan regeringen besluta om förflyttning. Det är vår avsikt att noga följa effekterna av det ökade ansvar som läggs på myndighetscheferna och utnyttja de möjligheter som finns för att garantera en väl fungerande verksledning.

Vad gäller anställning av en myndighetschef i de fall där regeringen väljer att tillsätta styrelser med totalt ansvar kan vi instämma i uppfattningen att det ligger nära till hands att styrelsen utser den som skall ansvara för den verkställande ledningen av myndigheten. Vi vill inte heller utesluta att utvecklingen kan komma att gå i den riktningen, men vi är inte beredda att nu förorda att styrelserna skall få denna befogenhet annat än i mer speciella fall som t.ex. i fråga om den nya arbetsgivarorganisationen som skall träda i kraft den 1 juli 1994.

Myndigheterna bör i regel själva få bestämma också vem som skall vara ställföreträdare för myndighetschefen. Skälet till detta är följande. De krav som i dag ställs på en myndighetschef är mycket höga. I rekryteringsprocessen måste regeringen söka någon som fyller de kompetenskrav som har ställts upp för den aktuella chefstjänsten. När regeringen slutligen finner en kandidat som bedöms ha de rätta kvalifikationerna, utser regeringen honom eller henne till chef för myndigheten. I det förtroende att leda en myndighet efter regeringens intentioner som ligger i själva utnämningen bör rimligen ingå att chefen är kapabel att själv avgöra vem som skall föra chefens talan när denne inte är i tjänst. Chefen bör därför enligt vår mening i princip själv få utse sin ställföreträdare och även bestämma under vilka former den ställföreträdande uppgiften skall utövas. Det kan t.ex. ske genom att någon chefstjänsteman förordnas att vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter ha uppgiften att vara ställföreträdare.

Vårt principiella synsätt på denna punkt anser vi också vara tillämpligt, när myndigheten har en styrelse med fullt ansvar. I de fall där regeringen tillsätter en myndighetschef, som är självskriven ledamot i styrelsen, bör alltså denne också få ta ansvar för frågan om vilken eller vilka ersättare som skall träda in i olika situationer av tillfällig frånvaro för myndighetschefen.

Vad vi här har sagt utesluter dock inte att regeringen av andra skäl, som t.ex. verksamhetens stora omfattning eller särskilda betydelse, i en del fall kan välja att i instruktionen föreskriva att chefen skall ha en ställföreträdare som också kan bistå och avlasta chefen i arbetet och att regeringen därvid också tillsätter ställföreträdaren.

Regeringens bedömning: Efter genomgångar departementsvis av förvaltningsmyndigheterna bör regeringen – sedan riksdagen informerats – fatta beslut om deras ledningsform genom ändringar i respektive myndighets instruktion.

Reformeringen av förvaltningsmyndigheterna ledningsform bör vara avslutad den 30 juni 1996.

Kommitténs förslag: Motsvarar i huvudsak regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen har något att erinra.

Skälen för regeringens bedömning

En grundlig översyn av ledningsformen för de olika förvaltningsmyndigheterna bör göras, så att den för varje verksamhet blir så effektiv som möjligt. Detta gäller på grund såväl av regeringens intresse att styra sina myndigheter och följa deras verksamhet som myndigheternas eget intresse att kunna uppnå sina mål inom de givna ramarna.

Under förutsättning att riksdagen godkänner de riktlinjer som vi har förordat i fråga om ledningsformen för de centrala förvaltningsmyndigheterna, avser regeringen att göra en samlad översyn av verksförordningen (1987:1100) och anpassa den till de ledningsformer vi här närmare har berört. Vidare avser regeringen att påbörja en genomgång av myndigheterna och bereda frågan om deras ledningsform enligt de riktlinjer som vi här har anfört. I denna bör departementen föra en dialog med sina myndigheter och inhämta deras synpunkter.

Regeringen avser därefter att departementsvis i 1995 och 1996 års budgetpropositioner låta riksdagen ta del av hur regeringen avser att ändra ledningsformen för olika myndigheter.

Reformeringen av myndigheternas ledningsform bör ske genom ändringar i de enskilda myndigheternas instruktioner och bör vara avslutad senast den 30 juni 1996. I samband härmed bör också myndigheternas instruktioner anpassas till vad vi förordat om delegering av ansvaret för myndigheternas inre organisation och för chefstillsättningar.

Genomförande vid myndigheten Försvarsmakten

I årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 5 s. 21 f.) anmälde regeringen att den nuvarande sammansättningen av Militärledningens rådgivande nämnd behöver förändras med anledning av att myndigheten Försvarsmakten bildas den 1 juli 1994. I samband med att denna förändring görs avsåg regeringen att pröva nämndens framtida uppgifter. Regeringen anmälde vidare att denna fråga skulle tas upp i propositionen

om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer. Vi återkommer nu i denna fråga. Prop. 1993/94:185

Militärledningens rådgivande nämnd är knuten till den nuvarande myndigheten Överbefälhavaren. Den inrättades år 1979. Enligt förordningen (1978:879) med instruktion för Militärledningens rådgivande nämnd består nämnden av nio ledamöter som utses av regeringen. Nämndens uppgift är i huvudsak rådgivande och tar sikte på avvägnings- och planeringsfrågor samt på frågor som rör personal, utbildning och organisation.

Med utgångspunkt i de riktlinjer som har redovisats i avsnitt 3 bör, för att komplettera nuvarande styrnings- och samverkansinstrument, ett särskilt organ knytas till Försvarsmakten med uppgift att utöva insyn i verksamheten. Frågor som rör den operativa verksamheten samt under rättelse- och säkerhetstjänsten bör – enligt vad som i huvudsak gäller i dag i fråga om rådgivande nämnden – inte omfattas av insynsorganets uppgifter. Ledamöter bör kunna vara såväl riksdagsledamöter som representanter för viktiga samhällsfunktioner utanför den politiska sfären. Myndigheter inom totalförsvaret förutsätts få erforderlig insyn genom normal samverkan med Försvarsmakten. De bör således inte ha några representanter i det särskilda insynsorganet. Detta organs uppgifter, arbetsformer och sammansättning bör regleras i den instruktion för Försvarsmakten som regeringen kommer att besluta inom kort.

1 Sammanfattning av betänkandet Effektivare ledning i statliga myndigheter (SOU 1993:58)

Utredningsuppdraget

Kommitténs uppdrag har varit att se över de statliga förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m. I tillämpliga delar har affärsverken omfattats av uppdraget.

Vårt utredningsarbete har främst inriktats på de myndigheter som är centrala förvaltningsmyndigheter inom sitt verksamhetsområde eller har en liknande central ställning. I enlighet härmed ingår i första hand de myndigheter som allmänt brukar betecknas som centrala ämbetsverk. Vi har emellertid i huvudgruppen även tagit med några andra myndigheter, bl.a. vissa forsknings- och kulturmyndigheter. Vi berör också en del mindre myndigheter, som vanligen betecknas som nämnder eller råd. Regionala myndigheter behandlas endast i den mån de ingår i en organisation under en central chefsmyndighet.

I våra direktiv konstateras att det i dag finns tre grundmodeller för ledningen av andra statliga myndigheter än affärsverk och nämnder. En form är att myndighetens chef är högsta beslutande instans inom myndigheten, s.k. enrådighetsverk. Vid vissa myndigheter finns det vid sidan om myndighetschefen ett råd, som endast har en rådgivande funktion. Den dominerande ledningsformen vid medelstora och större myndigheter är emellertid att det förutom myndighetschefen även finns en s.k. lekmanastyrelse.

En allmän utgångspunkt för vårt arbete har i enlighet med direktiven varit att myndighetsledningarnas befogenheter och ansvar skall anpassas till de nya förutsättningar som följer av bl.a. den fortlöpande delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar som skett de senaste åren. Vi har i detta sammanhang haft att förutsättningslöst pröva behovet av lekmannainflytandet i myndigheternas verksamhet.

När det gäller myndigheternas styrelser har vårt uppdrag gällt vilka befogenheter en styrelse skall ha och hur ansvarsfördelningen skall vara mellan styrelsen och myndighetschefen. Vi har också haft att pröva vilket personligt ansvar styrelseledamöterna bör ha samt vissa jävsfrågor.

Ytterligare några frågor har ingått i utredningsuppdraget. Det har bl.a. rört ansvaret på olika nivåer för åtgärder efter revisionen av myndigheternas årsredovisningar. Vidare har det gällt möjligheten att till myndigheterna delegera befogenheten att bestämma sin inre organisation och att förordna chefer i myndigheten.

De nuvarande principerna för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna fastställdes av riksdagen 1987 genom det s.k. verksledningsbeslutet. Detta innebär att de vanliga förvaltningsmyndigheterna i allmänhet skulle ha en styrelse liksom tidigare. Funktionen för styrelsen skulle vara blandat beslutande och rådgivande. Den huvudsakliga uppgiften skulle vara att öva insyn i verksamheten samt tillföra sakkunskap och medborgerligt omdöme. I vissa fall ansågs en beslutande roll motiverad. Det gällde generellt i fråga om beslut om föreskrifter och beslut om anslagsframställning och avrapportering av genomförd verksamhet. Vissa myndigheter, främst regeringens s.k. stabsmyndigheter, skulle vara enrådighetsverk med råd.

I vårt uppdrag har ingått att genomföra en utvärdering av verksledningsbeslutet. I detta syfte har vi bl.a. låtit göra en enkät till styrelseledamöterna i ca 80 centrala förvaltningsmyndigheter. Enkäten har på vårt uppdrag utförts av Statistiska centralbyrån. Vi har även genom uppgifter från ett antal myndigheter och genom intervjuer sökt att få en bild av hur de nuvarande ledningsformerna fungerat.

Vi anser oss efter vår granskning kunna dra två huvudsakliga slutsatser. Den ena är att man klarare bör skilja mellan frågan om ledningen av en myndighets verksamhet och frågan om insynen i denna. Den andra är att det är svårt att förena kravet på tydligt ansvar med den nuvarande uppdelningen av befogenheter mellan styrelse och myndighetschef.

Verksledningsbeslutet betonade starkt betydelsen av insyn i statsförvaltningen. Det gällde inte minst riksdagens insyn i myndigheternas verksamhet. Vi vill också kraftigt understryka vikten av medborgerlig insyn i den statliga förvaltningen. Vi anser emellertid att insynen inte behöver vara kopplad till ledningsfunktionen i myndigheterna. Vi konstaterar att det finns ett flertal kanaler för insyn i förvaltningen. När det gäller riksdagens insyn pekar vi på de möjligheter som bl.a. utskottsutfrågningar ger.

För den övervägande delen av statsförvaltningen anser vi att de generella former för insyn som finns bör vara tillräckliga. I vissa fall kan dock verksamhetens karaktär hos myndigheten vara sådan att särskilda former behövs för att uppnå den avsedda insynen. Det gäller t.ex. integritetskänslig verksamhet.

Vi diskuterar i huvudsak två alternativ för ledningen av de vanliga förvaltningsmyndigheterna. Det är enrådighetsverk eller myndighet med styrelse. De faktorer som är avgörande för regeringens styrning av myndigheterna bör vara vägledande för valet mellan dessa båda ledningsformer. I enlighet med våra direktiv tar vi också upp frågan om tjänstemannakollegium som ledningsform. Vi anser dock att kollegieformen inte bör aktualiseras.

Vi pekar på olika utvecklingstendenser som har betydelse för förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Framför allt gäller det den delegering

av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar som successivt skett från regeringen till myndigheterna och de krav på uppföljning av resultatet av verksamheten som detta medför. En annan faktor är de förändringar som skett av strukturen inom den statliga förvaltningen. Många myndigheter har i samband härmed fått en ändrad inriktning av sin verksamhet till att mera avse uppföljning och utvärdering. En ytterligare utvecklingstrend är den ökade internationalisering som följer av ett vidgat europeiskt samarbete.

Vi framhåller vikten av att skapa bättre förutsättningar för en effektiv styrning av förvaltningen och klarare och mer entydiga relationer mellan regeringen och myndigheterna. Vi konstaterar att man redan vid verksamhetsbeslutet ansåg modellen med enrådgighetsverk i princip vara tillämplig för alla myndigheter. Den utveckling som varit efter detta beslut och de utvecklingstendenser som vi pekat på bestyrker detta förhållande.

Vår slutsats efter den gjorda genomgången är att enrådgighetsverk bör vara huvudmodell för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna. För vissa myndigheter kan det dock finnas särskilda skäl att ha en styrelse.

Myndigheterna kan ha behov av olika rådgivande organ. Vi föreslår att myndigheterna själva skall få besluta om inrättande och sammansättning av sådana organ. Det gäller både rådgivningsorgan som myndigheten vill inrätta för allmänt stöd till myndighetschefen och expertorgan som myndigheten anser sig behöva för särskilda frågor.

I vissa fall kan det behövas ett särskilt insynsorgan i en myndighet, t.ex. om det rör sig om en integritetskänslig verksamhet. Detta insynsorgan bör då hållas informerat om allt av vikt som rör myndighetens verksamhet. Med hänsyn till att insynsorganet får en granskningsroll bör regeringen bestämma vilka konkreta uppgifter det skall ha och utse ledamöterna.

I myndigheterna finns ibland en nämnd, delegation e.d. som fattar myndighetens beslut i en viss typ av ärenden. Vi anser att detta kan vara en lämplig form, t.ex. när man vill ha en kollektiv beslutsform i ett enrådgighetsverk. Denna typ av ärenden får dock inte vara av sådan omfattning att myndighetschefens ansvar för myndighetens verksamhet väsentligt ändras.

Myndigheter med styrelse i vissa fall

Med den huvudmodell som vi har förordat, dvs. att de centrala förvaltningsmyndigheterna i allmänhet bör vara enrådgighetsverk, kommer antalet myndigheter med styrelse att bli väsentligt mindre än för närvarande.

Avgörande för att en myndighet skall ha en styrelse bör vara att styrelseformen anses vara effektiv för myndigheten. Avgörande bör också vara att regeringen finner det ändamålsenligt att lägga ansvaret för ledningen av myndigheten på ett kollektivt organ som en styrelse i stället för på en enrådig myndighetschef.

Vi pekar på några områden där styrelseformen kan övervägas. Det gäller bl.a. vissa myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär ett stort finansiellt ansvar. Vi anser även att styrelseformen kan övervägas för vissa myndigheter som är chefsmyndigheter för en regional organisation.

Om en myndighet skall ha en styrelse, anser vi att styrelsen skall ha ett totalt ansvar för verksamheten. Myndighetschefen bör vara självskriven ledamot i styrelsen och i allmänhet också styrelsens ordförande. Styrelsens ledamöter bör utses mot bakgrunden av styrelsens roll att leda verksamheten.

Ledningsformer i vissa andra myndigheter

I de små centrala förvaltningsmyndigheter som brukar betecknas som nämnder eller råd beslutar nämnden eller rådet i princip i alla eller i varje fall i viktigare ärenden. Vi föreslår inte någon ändrad ledningsform för dessa myndigheter.

Nämnderna och råden är vanligen direkt underställda regeringen och omfattas av samma regelsystem som gäller för större myndigheter. Vi föreslår att en översyn görs för att pröva om den administrativa funktionen för vissa av dessa nämnder och råd kan förläggas till någon befintlig central myndighet.

För regionala myndigheter som ligger under en central chefsmyndighet anser vi att samma riktlinjer för ledningen i princip bör gälla som för de centrala förvaltningsmyndigheterna. Väsentligt för ledningsformen måste vara hur ansvaret för verksamheten skall vara fördelat mellan den centrala myndigheten och de regionala myndigheter som hör under denna. I vissa fall kan det vara lämpligt med en styrelse för den regionala myndigheten. Avgörande bör vara vilken grad av självständighet som statsmakterna vill ge myndigheten. Detta bör också avgöra om regeringen eller chefsmyndigheten skall utse ledamöterna i styrelsen.

Personligt ansvar och jäv

För beslut som en ledamot i en myndighets styrelse deltar i och som ligger utanför det straffbara eller allmänt skadeståndsrättsliga området finns för närvarande endast det personliga ansvar som regeringen som uppdragsgivare kan kräva ut. Vi har därför övervägt om några särskilda ansvarsregler bör införas. Våra överväganden har härvid gällt såväl affärsverken som de vanliga förvaltningsmyndigheterna.

Vi konstaterar att det redan finns tillräcklig möjlighet att utkräva ett personligt ekonomiskt ansvar vid de allvarligaste fallen av misskötsamhet, dvs. om en styrelseledamot uppsåtligen orsakar staten en ekonomisk skada. När det gäller oaktsamhet som i realiteten skulle kunna medföra ansvar för styrelseledamöter bedömer vi däremot att utrymmet är mycket

litet. Vi föreslår därför inget särskilt sådant ansvar. De möjligheter som finns enligt skadeståndslagen att utkräva ansvar bör dock utnyttjas. För att inskräpa vikten av styrelseuppdraget anser vi att det för de vanliga centrala förvaltningsmyndigheterna bör övervägas att ha en ettårig mandattid i likhet med vad som nu är fallet i affärsverken.

I fråga om de jävsproblem som kan uppkomma i styrelseuppdraget konstaterar vi att färre personer än i dag kommer att beröras, om flertalet centrala förvaltningsmyndigheter blir enrådhetsverk. Vi anser det emellertid viktigt att jävsfrågan uppmärksammas vid förordnande av ledamöter i de styrelser som kommer att finnas. Vi betonar också att det för styrelseledamöterna bör klargöras vad uppdraget innebär.

Ansaret för åtgärder efter genomförd revision

Den statliga myndighetens officiella avrapportering av sin verksamhet sker i årsredovisningen. Denna riktar sig i första hand till regeringen. Den bör emellertid också kunna ses som ett viktigt dokument för att till en vidare krets av intresserade ge information om verksamheten. Vi föreslår att årsredovisningarna utformas för att även kunna tillgodose detta syfte. Vi betonar också myndigheternas ansvar för årsredovisningen och vikten av att myndigheterna blir väl informerade om resultatet av revisionen av sin redovisning.

Något formellt regeringsbeslut om fastställande av årsredovisningen anser vi inte behövas vid s.k. rena revisionsberättelser. Eljest får erforderliga åtgärder prövas i det enskilda fallet. För vissa uppdragsmyndigheter m.fl. kan ett fastställande övervägas.

Vi föreslår att regeringen lämnar riksdagen en samlad redogörelse för revisionens resultat och regeringens ställningstagande till detta. Det bör ske i en särskild skrivelse under våren eller i en bilaga till kompletteringspropositionen.

Myndigheternas inre organisation och chefstillsättningar

Regeringen bestämmer för närvarande i högre eller lägre grad myndigheternas inre organisation. Motivet för detta är att organisationen återspeglar de viktigaste områdena för myndighetens verksamhet. Genom delegeringen av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar till myndigheterna blir det mera en fråga för den enskilda myndigheten hur den skall organisera sitt arbete. Vi föreslår därför att myndigheterna själva skall få bestämma sin inre organisation.

När det gäller en myndighet med styrelse tar vi upp frågan om styrelsens medverkan vid tillsättning eller omförordnande av myndighetschef. Vi anser att denna medverkan bör ske informellt. Styrelsens synpunkter bör föras fram under hand till vederbörande departementschef.

Vi anser att de centrala förvaltningsmyndigheterna i allmänhet själva bör få bestämma vem som skall svara för myndighetschefens uppgifter, när chefen inte är i tjänst. Frågan får dock bedömas något olika beroende på myndighetens organisation. Om regeringen vid myndigheten har inrättat en tjänst som överdirektör och ställföreträdare, bör regeringen även utse innehavaren av tjänsten.

För tjänster i nivån som avdelningschef och motsvarande föreslår vi att de centrala förvaltningsmyndigheterna i princip själva skall få besluta om tillsättningen. Undantag kan behöva göras med hänsyn till karaktären av vissa tjänster.

För chefstjänster i en regional organisation anser vi att den centrala myndigheten som regel bör få tillsätta tjänsterna. Om det gäller en fristående länsmyndighet, bör dock regeringen tillsätta chefen för myndigheten.

2 Förteckning över remissinstanserna som har yttrat sig över betänkandet Effektivare ledning i statliga myndigheter (SOU 1993:58)

Prop. 1993/94:185
Bilaga 2

Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Datainspektionen, Styrelsen för internationell utveckling (SIDA), Exportkreditnämnden, Överbefälhavaren, Försvarets materielverk, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Postverket, Banverket, Vägverket, Riksgäldskontoret, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Statens arbetsgivarverk, Statens löne- och pensionsverk, Verket för högskoleservice, Universitetet i Stockholm, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsrskyddsstyrelsen, Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, Statens invandrarverk, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Statens lantmäteriverk, Statens naturvårdsverk, Kemikalieinspektionen, Statens kärnkraftinspektion, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), TCO:s förhandlingsråd för offentliganställda (TCO-OF), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO).

På eget initiativ har Kustbevakningen, Arbetsmiljöinstitutet, Statens strålskyddsinstitut och Grossistförbundet Svensk Handel yttrat sig.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Hellsvik, Wibble, Björk, Davidson, Könberg, Lundgren, Uncel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Wibble

Regeringen beslutar proposition 1993/94:185 Förvaltningsmyndigheternas ledning.